

Relazioni transatlantiche tra pressioni e tensioni

di Adriana Castagnoli*

GEOPOLITICA

La globalizzazione ha sviluppato complesse interdipendenze fra le diverse economie nazionali. Tanto che beni, asset, flussi commerciali possono essere utilizzati dalle grandi potenze anche come strumenti per colpire gli altri Stati, sfruttando i network globali di scambio di informazioni, finanziari, dell'energia, degli aiuti, delle commodity, nonché il cyber spazio, per trarne vantaggi strategici.

Sinora Stati Uniti, Cina e Russia si sono distinti come i top player del confronto geoeconomico. Invece l'Unione Europea, dotata di un hard power limitato, è apparsa determinata a difendere innanzitutto la sua immagine di paladina della legge e delle norme finendo per trovarsi così compressa fra le crescenti tensioni delle altre grandi potenze.

L'ingresso della Cina nella World Trade Organization (WTO), nel 2001, ha rappresentato un punto di non ritorno nel processo di globalizzazione le cui conseguenze sono emerse appieno dopo la crisi finanziaria globale del 2008-2009. La gigantesca dimensione e la velocità con la quale Pechino ha conquistato i ricchi mercati del mondo avanzato, grazie ai suoi prodotti a basso costo, hanno causato uno spostamento irreversibile nelle traiettorie e negli equilibri degli scambi mondiali.

In questo scenario le relazioni transatlantiche erano ancora lontane dalle aspettative di coloro che avevano auspicato che, nel mondo del dopo-Guerra fredda, Stati Uniti e Unione Europea potessero formare una partnership strategica di eguali anche sul piano economico. Malgrado la condivisione del sistema di valori liberali e democratici, il programma di completamento e le normative del mercato unico europeo fecero sorgere numerose controversie fra le due sponde dell'Atlantico: dall'import delle banane alla questione della carne agli ormoni, fino agli OGM americani.

In particolare, lo sviluppo di tecnologie avanzate da parte europea aprì aree di aspra competizione e di



scontro con gli Stati Uniti come avvenne per la questione dei sussidi e degli aiuti forniti ai costruttori di aerei Boeing e Airbus rispettivamente da Stati Uniti e Unione europea. La battaglia sugli aerei era stata avviata da Washington, che aveva accusato i Paesi aderenti al consorzio Airbus (Germania, Francia, Regno Unito, Spagna e, di conseguenza, l'Unione Europea) di concedere sovvenzioni incompatibili con gli obblighi derivanti dall'appartenenza alla WTO. L'Europa aveva replicato che il governo americano sovvenzionava la Boeing da anni, principalmente finanziandone i costi di ricerca e di sviluppo attraverso la NASA, il Dipartimento della Difesa, il Dipartimento del Commercio e altre agenzie governative. Gli americani erano leader nell'alta tecnologia per gli aerei militari, gli europei aspiravano al primato tecnologico nell'aeronautica civile. Si aprì così un lungo contenzioso presso la WTO, iniziato nel 2004, con una serie di ritorsioni tariffarie che hanno finito per coinvolgere anche settori chiave del made in Italy. Soltanto di recente l'applicazione di queste tariffe è stata sospesa con l'obiettivo dichiarato

* *Adriana Castagnoli* storica ed economista, è editorialista del *Sole 24 Ore*.
In passato ha insegnato Storia contemporanea ed economica all'Università di Torino.

dalle due parti di voler lavorare a risolvere la disputa. Ma, innanzitutto, come base strategica comune fra la nuova amministrazione del presidente Joe Biden e Bruxelles per contrastare l'accresciuta assertività della Cina come player globale.

INTERDIPENDENZE TRANSATLANTICHE

L'interdipendenza fra l'economia americana e quella europea è da tempo elevatissima. Fra il 2004 e il 2012 Stati Uniti e Unione Europea erano, uno per l'altro, i partner commerciali e d'investimento più importanti: con scambi annuali per oltre 4 miliardi di dollari, concentravano circa il 50 per cento del PIL mondiale e un terzo dei flussi commerciali globali. Il livello di integrazione fra le loro economie era tale che un terzo degli scambi fra le due sponde dell'Atlantico consisteva di trasferimenti all'interno delle imprese.

Non c'era da meravigliarsi, pertanto, se a Washington e a Bruxelles si era pensato che fosse ormai tempo di eliminare gli ostacoli che ancora impedivano una più completa e formale integrazione fra le due economie. Nel 2005 il summit Stati Uniti- Unione Europea organizzato per rilanciare l'integrazione economica e la crescita transatlantica decise un'iniziativa congiunta che avrebbe dovuto riguardare la cooperazione normativa, i mercati dei capitali, l'innovazione, la sicurezza nel commercio e nei trasporti, l'efficienza energetica, i diritti di proprietà intellettuale, la concorrenza, gli appalti pubblici e i servizi. Un programma dettagliato di lavoro fu fissato e approvato alcuni mesi dopo nel primo incontro informale dei ministri economici americani ed europei. Nel 2007 fu istituito il Transatlantic Economic Council per orientare il lavoro sulla convergenza economica transatlantica. Nel 2013 furono lanciati i negoziati per il Transatlantic Trade and Investment Partnership-TTIP che finiro-

no senza conclusione alla fine del 2016, con l'elezione di Donald Trump alla Casa Bianca. Infine, nell'aprile 2019, le autorità europee hanno dichiarato le direttive del TTIP obsolete e non più rilevanti.

Dalla fine della Guerra fredda la presenza dell'Unione Europea sulla scena mondiale si è distinta per un modello di relazioni internazionali per molti aspetti antitetico a quello americano. Senza poter contare su un autonomo sistema di difesa, Bruxelles ha privilegiato il soft power normativo rispetto al complesso economico-finanziario-militare di Washington, la multipolarità e le istituzioni internazionali di fronte all'unilateralità. Eppure, quando l'amministrazione Obama, messo da parte un certo atteggiamento di sufficienza verso i riti di Bruxelles, nel 2013, lanciò il TTIP per la creazione di un mercato unico transatlantico, le trattative finirono con l'arenarsi in poco tempo. In Europa manifestazioni di piazza unirono pulsioni di natura nazional-populista e sentimenti antiglobal dipingendo il TTIP come il cavallo di Troia delle multinazionali americane. In Germania il sostegno al TTIP era il più basso dell'Unione Europea insieme all'Austria, e ciò malgrado gli USA fossero il primo mercato per le esportazioni tedesche.

Da parte americana l'allentamento del legame transatlantico e la disaffezione per l'Europa emersero distintamente con la presidenza Trump che indebolì, in tal modo, l'unica possibile alleanza contro il crescente mercantilismo cinese, compiendo l'errore di ripudiare Berlino e senza avvedersi che la partnership informale che aveva legato lo sviluppo dell'economia tedesca alla Cina si stava incrinando. Dopo la crisi finanziaria del 2008-2009 i macchinari che la Germania aveva fornito al Dragone per potenziare il suo sviluppo industriale l'avevano aiutata a riprendersi rapidamente. Ma questo modello non sembrava più funzionare, perché Pechino da partner si stava trasformando in rivale offrendo una sponda indiretta anche alle mire espansionistiche del presidente russo Vladimir Putin alle porte d'Europa, dalla Bielorussia al Medio Oriente fino al Nord Africa.

TRA AUTONOMIA E AUTOSUFFICIENZA

L'opaco intreccio fra Stato e investimenti esteri cinesi nei comparti a tecnologia avanzata europei è divenuto motivo di allarme per Washington. Il Rhodium Group ha calcolato che il 56 per cento degli investimenti esteri cinesi destinati all'Unione Europea, dal 2010 a metà del 2020, sia stato gestito da compagnie controllate, direttamente o indirettamente, dal Partito comunista cinese. Nel 2020 la Cina è divenuta il primo partner commerciale della Unione Europea spodestando gli Stati Uniti dopo decenni di supremazia. La parabola del Comprehensive Agreement on Investment, siglato fra Unione Europea e Cina alla fine di dicembre 2020 come storico accordo per ridisegnare il futuro dei rapporti commerciali fra



i due blocchi, e infine sospeso da Bruxelles alla vigilia della presentazione della *golden rule* contro i tentativi di scalata alle aziende europee da parte di Pechino, è rivelatrice della complessità dei giochi in atto.

Peraltro, tempi e modi dell'accordo hanno palesato quanto l'interdipendenza sino-tedesca possa influire sull'Europa e sui rapporti transatlantici. Infatti i termini dell'accordo, pur di ampia portata, davano priorità alle manifatture con vaste operazioni in Cina come l'industria dell'auto tedesca. Il tradizionale e pragmatico «doppio binario» della cancelliera Angela Merkel, fra diritti umani e interessi, ha mostrato la disponibilità ad aprire un nuovo capitolo nella partnership transatlantica e, contestualmente, la volontà di potenziare una comune agenda economica con la Cina.

D'altra parte, l'Unione Europea tende a vedere se stessa come terza parte nella rivalità Stati Uniti-Cina, malgrado Bruxelles abbia dichiarato di voler dare priorità al rafforzamento della partnership transatlantica che è profondamente radicata in un sistema di valori e d'interessi comuni. In particolare, dopo l'arrivo di Donald Trump alla Casa Bianca, l'agenda di Bruxelles è stata via via dettata dal concetto di autonomia strategica, allargatosi dalla sicurezza e difesa ai diversi settori dell'economia.

A sua volta il presidente Xi Jinping intende rendere la Cina più autosufficiente. Il piano made in China 2025, promulgato nel 2015, mira a incrementare i componenti di tecnologie nevralgiche prodotti sul mercato interno. Per raggiungere questo obiettivo vengono impiegati sussidi di Stato, controllo dell'export e dei dati che permettono alle imprese cinesi di sostituire quelle straniere. Ma un significativo *decoupling* dell'economia cinese da quelle occidentali è impossibile a meno di accettare conseguenze catastrofiche per tutti.

LE INSIDIE GEOECONOMICHE DEL GREEN

Alla fine di novembre 2020, in un documento anticipato dal *Financial Times*, l'Unione Europea aveva indicato le aree strategiche per rinnovate relazioni transatlantiche: salute, clima, digitale, Cina e sicurezza. In particolare, la speranza di instaurare migliori relazioni in campo tecnologico evidenziava quanto fossero state divisive negli ultimi anni questioni come la protezione dei dati, l'antitrust e la tassazione dei servizi digitali. Eppure l'European Union Institute for Security Studies (EUISS) ha previsto che anche la nuova amministrazione americana avanzi richieste a Bruxelles simili a quelle della presidenza Trump sia sulla difesa europea sia sull'atteggiamento verso la Cina. Tanto più che la frammentazione dell'industria della difesa europea riduce il potere di contrattazione dell'Unione Europea di fronte a Washington lasciandola in pratica esposta alla strategia del *divide et impera*.

Con il ritorno alla Casa Bianca di un presidente atlantista come Joe Biden, Washington è stata ricollocata al centro dell'agenda sul clima rientrando nell'Ac-

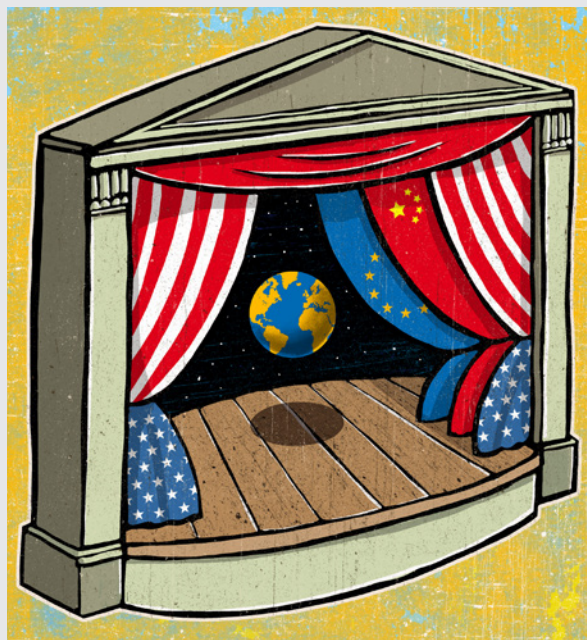
cordo di Parigi. È pur vero che su questo tema Biden si è impegnato a cooperare con il presidente cinese Xi Jinping. Ma la sfida per l'energia green, a livello geoeconomico, è complessa e insidiosa poiché la Cina domina la catena della fornitura globale per l'energia solare, producendo la maggior parte dei materiali e dei componenti su cui anche gli Stati Uniti contano. E ciò, altresì, riguarda il sistema dei valori occidentali e il rispetto dei diritti umani poiché coinvolge il lavoro delle minoranze represses nello Xinjiang.

Adesso, con l'impegno dell'Unione Europea di aumentare le sue ambizioni in materia di clima in linea con l'accordo di Parigi, i leader europei hanno approvato di ridurre all'interno le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento entro il 2030, fissando obiettivi vincolanti in materia di emissioni per i settori chiave dell'economia.

UNA FUNZIONE REGOLATRICE MONDIALE

I trattati di commercio bilaterali e multilaterali costituiscono lo strumento più potente di cui Bruxelles dispone per realizzare le sue ambizioni geopolitiche mondiali. Le linee strategiche della sua politica commerciale hanno disegnato la visione con cui l'Unione Europea si appresta ad affrontare i cambiamenti di scenario e gli equilibri geopolitici sino al 2030 quando, secondo le previsioni più accreditate, la Cina conterà quasi un terzo del PIL mondiale.

Il piano europeo consiste nel diversificare le relazioni commerciali e nello stringere alleanze con i partner che ne condividano determinati valori e interessi anche attraverso la sua vasta rete di accordi commerciali. Tuttavia, l'imperativo strategico affermato in diverse occasioni dai leader europei comporta una nuova assertività nella promozione di un ordine internazionale aperto. Prevede lo sviluppo di una politica autonoma



che protegga l'Unione Europea dall'eccessiva dipendenza dalle altre due potenze economiche globali, Stati Uniti e Cina. Da qui la priorità al rafforzamento della partnership transatlantica, profondamente radicata in valori e interessi comuni. E, contestualmente, il tenere conto dell'ascesa di Pechino, le cui ambizioni globali e il cui distintivo modello di capitalismo di Stato costituiscono una sfida per il sistema di governance mondiale e un rischio per le compagnie europee che si misurano sullo scenario internazionale.

INTERDIPENDENZE E DECOUPLING

Se nel 2020 la Germania ha aiutato Pechino a estromettere l'America come primo partner commerciale europeo, va anche detto che nell'ultimo anno le Big Pharma statunitensi hanno impegnato enormi capitali in Cina con accordi che, secondo la US-China Economic and Security Review Commission, mettono a rischio la sicurezza nazionale dando accesso a dati sanitari cruciali come il genoma. La questione delle interdipendenze riguarda anche il Regno Unito dove oltre un quinto della ricerca accademica ad alto impatto scientifico e tecnologico implica accordi di collaborazione con i cinesi.



Nel 2020 ben 271 accordi di partnership sono stati siglati fra gruppi multinazionali (come Roche, Bayer, AbbVie e Pfizer) e le compagnie farmaceutiche cinesi. Gli accordi sono stati sottoscritti malgrado i timori sulla protezione della proprietà intellettuale e sulla sicurezza dei dati sanitari americani in Cina. Perché il mercato cinese è troppo grande e a troppo rapida crescita per essere ignorato: nel 2016 l'industria cinese della salute ha superato il Giappone divenendo la seconda più importante al mondo.

Quanto a Unione Europea e Stati Uniti, gli investimenti totali americani in Europa sono tre volte quelli in tutta l'Asia. A loro volta, gli investimenti europei negli Stati Uniti sono otto volte quelli europei in India e Cina insieme. Come dire che gli investimenti sono il vero driver delle relazioni transatlantiche.

D'altra parte, in un mondo di «gated globalisation» e di interdipendenza «armata», per bilanciare le ambizioni globali cinesi gli Stati devono optare di preferenza per scambi con Paesi con i quali c'è fiducia politica. È compito dei governi occidentali, degli Stati Uniti e dell'Unione Europea farsi guardiani di beni, servizi, finanza, lavoro e tutelare gli interessi strategici quando sono a rischio, anche frammentando le catene di approvvigionamento.

GATED GLOBALISATION

Nel primo decennio del XXI secolo la geografia dell'industria mondiale è mutata intensamente. La rivoluzione dell'information technology e l'entrata della Cina nella WTO hanno accelerato la globalizzazione consentendo di allungare le catene di fornitura e di trasformare l'economia mondiale in una fabbrica planetaria. Le conseguenze di questo processo di «grande convergenza» – come osserva l'economista Richard Baldwin – hanno scosso le economie avanzate, mentre hanno spinto la crescita dei Paesi emergenti. Adesso il Covid-19 ha il potenziale per invertire in modo duraturo le catene globali del valore. Infatti la pandemia è un *game changer* e, insieme al cambiamento climatico, ha effetti destabilizzanti sull'economia e sui rapporti di forza geopolitici.

La guerra commerciale voluta dal presidente Donald Trump aveva, peraltro, già messo a rischio le multinazionali con catene del valore che contavano troppo sulla Cina. Una volta l'interdipendenza era vista come una ragione per credere che le relazioni sino-americane fossero stabili e affidabili. Ma in una fase di crescente sfiducia e di crisi economica, quelle calcolate dipendenze potevano generare instabilità e ciò che aveva sorretto la moderna era di globalizzazione divenire inefficace e pericoloso. Il Covid-19 ha accelerato il *decoupling*, ma la tendenza era già in atto.

Siamo entrati così in un'epoca di *gated globalisation*. Il *decoupling* è destinato a continuare ma in un modo più misurato e finalizzato. Quante più imprese faranno la scelta di spostare la produzione verso catene di for-

nitura regionali indipendenti in America e in Europa, altrettanto duraturo sarà il *decoupling* come risultato della crisi. Ma il *reshoring* causerà problemi nel breve e nel medio periodo rendendo il business meno competitivo e più elevati i costi per i consumatori.

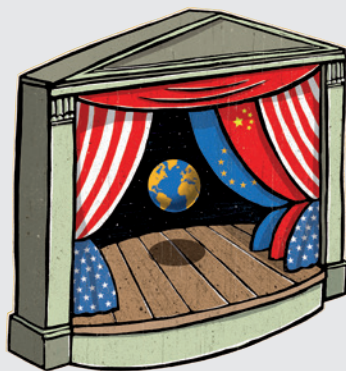
Le interdipendenze mostrano appieno i loro effetti in settori strategici come l'industria dei dispositivi medici. Un totale *decoupling* fra Stati Uniti e Cina avrebbe implicazioni assai critiche. Non soltanto perché le aziende americane perderebbero l'accesso al mercato della salute cinese che è in piena fase espansiva, determinando la perdita di posti di lavoro negli Stati Uniti per le aziende esportatrici. Ma anche perché gli altri competitor, fra alleati e rivali come l'Unione Europea, il Giappone e la stessa Cina beneficerebbero della perdita di guadagno delle compagnie americane.

Peraltro, l'integrazione economica fra Stati Uniti e Cina è continuata anche durante l'amministrazione Trump: gli investimenti esteri diretti americani in Cina sono aumentati dall'1,7 per cento nel 2009 al 2 per cento nel 2018; e quelli cinesi negli Stati Uniti dallo 0,1 per cento allo 0,9 per cento. Contestualmente, la spesa cinese per ricerca e sviluppo destinata agli Stati

Uniti è passata dallo 0,1 per cento all'1,6 per cento; quella americana destinata alla Cina dal 4 per cento al 6,4 per cento.

Così, il concetto di autonomia strategica europea è divenuto via via più imperativo dopo l'ascesa di Donald Trump alla Casa Bianca e con l'acuirsi delle frizioni fra Washington e Bruxelles. Nella conferenza di Monaco sulla sicurezza, tenutasi nel febbraio 2021, è rimasta aperta la questione di una più stretta integrazione infra-europea per rafforzare la capacità dell'Unione Europea di «fare le proprie scelte e plasmare il mondo che la circonda» secondo il principio di autonomia strategica. Nonché, come ha affermato il presidente francese Emmanuel Macron, a favore di un «multilateralismo che funzioni e che produca risultati» e, dunque, auspicando una «nuova zona di cooperazione con la Cina» ma anche innanzitutto di dialogo con Mosca perché lo stato del mondo risponde adesso a logiche geopolitiche diverse dal passato.

Come dire che, malgrado il differente registro diplomatico di Joe Biden, gli interessi in gioco di Unione Europea e Stati Uniti nei rapporti con Mosca e Pechino, in parte, ancora divergono.



IN SINTESI

- Fra il 2004 e il 2012 Stati Uniti e Unione Europea erano, uno per l'altro, i partner commerciali e d'investimento più importanti: con scambi annuali per oltre 4 miliardi di dollari, generavano il 50 per cento del PIL mondiale e un terzo dei flussi commerciali globali. Nonostante l'elevato livello di integrazione fra le due economie, nel 2013 si arenò il Transatlantic Economic Council, progetto nato anni prima per orientare una più ampia convergenza transatlantica.
- Con il ritorno alla Casa Bianca di un presidente atlantista come Joe Biden, Washington è stata ricollocata al centro dell'agenda sul clima, rientrando nell'Accordo di Parigi. Ma la sfida per l'energia green, a livello geoeconomico, è complessa e insidiosa poiché la Cina domina la catena della fornitura globale per l'energia solare, producendo la maggior parte dei materiali e dei componenti su cui anche gli Stati Uniti contano.
- Un totale *decoupling* fra Stati Uniti e Cina, iniziato sotto la presidenza Trump e accelerato dal Covid-19, avrebbe implicazioni assai critiche per le aziende americane, che perderebbero l'accesso al mercato cinese, determinando la perdita di posti di lavoro negli Stati Uniti per le aziende esportatrici. Inoltre, gli altri competitor come l'Unione Europea, il Giappone e la stessa Cina beneficerebbero della perdita di guadagno delle compagnie americane.